

*dr hab. Marek W. Kozak*¹

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG/Instytutu Ameryk i Europy
Uniwersytet Warszawski

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?

WPROWADZENIE

Czy Unia stawia sobie za cel wyrównanie rozwoju regionów wiejskich i metropolii globalnych? Wykluczone. Polityka spójności (PS) ewoluowała raczej na poziomie operacyjnym niż celów [zob. Molle, 2007]. Po 1988 r. przeszła od polityki zorientowanej regionalnie do zorientowanej horyzontalnie. Jednak łatwiej jest zmienić realia niż myślenie o rozwoju. Zapewne dlatego w okresie 2014–2020 zmianę ograniczono (ZIT). Zadaniem ZIT była zachęta do integracji i współpracy funkcjonalnie powiązanych jednostek administracyjnych. Miały one pomóc w przezwyciężeniu braku współpracy miast, zwłaszcza dużych, ze swym otoczeniem funkcjonalnym. Także przełamać izolację od sąsiadów, a wreszcie uporać się z systemem przywilejów czy zastosowaniem do decyzji czynników wywodzących się w większości z nowego paradygmatu. Oczekiwano, że wprowadzenie takich zmian (i opatrzenie ich sankcjami) poprawi efektywność gospodarczą, jakość poziomu życia, a wreszcie wzmoże poczucie wpływu na projekty wspólnie realizowane.

Celem artykułu jest przegląd ZIT od fazy koncepcyjnej po przygotowawcze prace organizacyjne. Główna hipoteza głosi, że koncepcja ZIT powoduje dodatkowe konflikty między zarządzającymi a beneficjentami przywykłymi z dawna do pewnej dowolności w wyborze działań, co skutkuje opóźnieniami finansowymi (i nie tylko) w realizacji ZIT. Hipoteza dodatkowa głosi, iż istnieją czynniki potencjalnie sprzyjające ograniczeniu radykalnej reformy (w praktyce słabe dotąd efekty polityki spójności, indywidualizm jednostek samorządu terytorialnego, regresja celów, zastępstwo celów, przywiązanie do infrastruktury, co miało efekty sprawcze w erze przemysłowej, ale nie poprzemysłowej²) i przywróceniu *status quo*.

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: m.kozak@uw.edu.pl.

² W erze poprzemysłowej infrastruktura usuwa jedynie bariery rozwojowe i tak się przyczynia do rozwoju, ale nie tworzy rozwoju tam, gdzie go dotąd nie było. Dlatego tak wiele lotnisk regio-

Główna metoda wynika z charakteru złożonego zjawiska. Obejmuje przede wszystkim studia literaturowe oraz – za zgodą przedstawicieli MIR – obserwacje czynione podczas pracy autora w roli eksperta MIR w okresie kwiecień–listopad 2014 r. podczas przygotowania strategii. Metody (studia literatury oraz obserwacja) wyznaczały też wykorzystane źródła informacji (dokumenty i publikacje).

Artykuł obejmuje analizę związków między koncepcją ZIT a ewolucją PS, związków z nowym paradygmatem, analizę dokumentów i publikacji etc., zwieńczone podsumowaniem.

ZIT W KONTEKŚCIE ZMIAN POLITYKI SPÓJNOŚCI

Wspólnoty od początku wykazywały zróżnicowanie regionalne, ale niewiele z tym robiły. Dopiero pogłębienie integracji UE przyniosło zmianę [zob. Bachtler, Mendez, Wishlade, 2013; Churski, 2014]. Jej wprowadzenie miało być poprzedzone dekadą prac, a skończyć się wprowadzeniem wspólnej waluty. Dla uniknięcia problemów w regionach słabszych w 1989 r. uruchomiono strukturalną politykę regionalną (dziś PS). Końcem reform można tłumaczyć spadek dynamiki przyrostu środków na PS po 2000 r. Następne lata to poszukiwanie podstaw PS (kolejne strategie). ZIT traktowane są jako szczególnie ważne dla celów strategii *Europa 2020* i mają mieć [EC, 2014, s. 2]:

- wyznaczone terytorium dysponujące zintegrowaną strategią rozwoju terytorialnego,
- terytorium dysponujące listą działań do wykonania oraz
- niezbędne rozwiązania zarządcze.

Podjęmowane działania muszą się odnosić do celów tematycznych na lata 2014–2020 i respektować cele terytorialne strategii. Mają być finansowane ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, w tym PS, rozwoju obszarów wiejskich i morskiej (rybackiej). Zarządzanie ma być elastyczne [EFSI, 2014].

Oczekiwania dotyczą lepszego wykorzystaniu zasobów, koordynacji działań, a wreszcie lepszych efektów dzięki współpracy beneficjentów. ZIT to zapewne test poprawy PS przez dyscyplinowanie interesariuszy i usunięcie zastępstwa celów [Kozak, 2014a, s. 153].

ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE W POLSCE

Początkiem ZIT Polsce było powstanie ekspertyzy o delimitacji funkcjonalnych obszarów na potrzeby ZIT [MRR, 2013a] oraz „Zasad realizacji ZIT w Polsce” [MRR, 2013c]. Polska skoncentrowała się na największych aglomeracjach

nalnych w Polsce jest na granicy upadku. A niestety barier odziedziczonych po poprzednim okresie przed 1989r. nie jest mało. Stąd tak duże inwestycje do końca 2013 r. i tak duża niechęć UE do infrastruktury, zwłaszcza sieciowej, w okresie 2014–2020.

wojewódzkich, wiążąc ZIT z polityką miejską, nawet jeśli Umowa Partnerstwa dopuszczała też ZIT subregionalne i podkreślała, że można na wszystkie wydać co najmniej 5,2% EFRR oraz 2,4% EFS [MIR, 2014, s. 216]. Nowatorstwo ZIT w Polsce dotyczy [MRR, 2013c, s. 4]:

- rozwoju współpracy i integracji,
- promocji partnerskiego modelu współpracy jednostek administracyjnych,
- realizacji zintegrowanych projektów,
- zwiększania wpływu obszarów funkcjonalnych na PS.

Przyjęte w ekspertyzie dla MRR założenia metodologiczne delimitacji miejskich obszarów metropolitalnych były oparte na obiektywizacji kryteriów ich wyznaczania, a tym samym ich depolityzacji [zob. MRR, 2013a, s. 8]. Aby Strategia ZIT spełniała wymogi Komisji Europejskiej, winna zawierać spójny zestaw powiązanych działań służących długotrwałej poprawie sytuacji danego funkcjonalnego obszaru ZIT. Wydaje się, że trudność realizacji wynikała z dwóch grup przyczyn.

1. z dotychczasowych trudności we wprowadzeniu do praktyki UE elementów współczesnego paradygmatu (problemy z przyjęciem do wiadomości elementów nowego paradygmatu),
2. z utrzymującego się w wielu krajach i regionach indywidualizmu jednostek samorządu terytorialnego (niskiego kapitału społecznego),
3. ogółem oporu zarządzających i beneficjentów przed ograniczeniem praw w porównaniu z okresem 2007–2013.

Ad 1). Współczesną gospodarkę określa się mianem opartej na wiedzy, a społeczeństwo informacyjnym, bowiem bez wiedzy i jej sieciowej wymiany trudno byłoby mówić dziś o rozwoju. Czynniki twarde (np. infrastruktura techniczna) zostały wyparte jako czynniki sprawcze rozwoju przez czynniki miękkie (kultura, instytucje, sieci, przepływy, kapitał ludzki i społeczny itp.). W ślad za czynnikami rozwoju zmianie uległy też kryteria lokalizacji inwestycji najchętniej dokonywanych w obszarach zurbanizowanych, zamożnych, w metropoliach i ich pobliżu.

Analizy efektów PS – obok niezależnych [De Dominicis 2014; Ederveen, Groot, Nahuis, 2006; Rodriguez-Pose, Fratesi, 2004] – były też podejmowane w UE. Mieści się tu raport A. Sapira [2003], *Reflection Paper* D. Hübner [2009], *Orientation Paper* P. Sameckiego [2009] czy zamówiony przez komisarz D. Hübner raport F. Barki [2009], Strategia Lizbońska [KE, 2000] czy wreszcie strategia *Europa 2020* [KE, 2010]. Prace te miały na celu reformy, nie krytykę. Zbliżone podejście pojawiło się też na szczeblu krajowym [w Polsce zob. np. Boni, 2009, 2013; Geodecki i in., 2012; Gorzelak, 2007, 2014; Jarosz, 2012, 2013, 2014; Olbrycht i in., 2013, Misiąg, Misiąg, Tomalak, 2013]. Także w raportach MRR można spotkać oceny pozytywne i – rzadko –zawikłanie negatywne [MRR, 2013a].

Ad 2). Problem stanowi niski kapitał społeczny w Polsce w porównaniu z krajami nordyckimi [Czapiński, Panek, 2013]. Przegląd ministerialnej Mapy Dotacji dla okresu 2007–2013 dowodzi, że projekty wspólne były i są rzadkością. Ludzie dobrze pamiętający niedawną erę przemysłową zdają się posługiwać regresją kulturo-

wą [Hryniewicz, 2004], zakotwiczeniem [Zaucha, Ciołek, Brodzicki, Głazek, 2014] czy po prostumentalnym uwięzieniu w starych rozwiązaniach. Pod wpływem negatywnych doświadczeń ze Strategią Lizbońską w 2014 r. strategia *Europa 2020* ze swym oparciem na nowym paradygmacie i sankcjach stała się podstawą polityk UE. Nakłady na infrastrukturę sieciową w latach 2014–2020 w skali Unii mają się zmieścić w 18,2% ogółu nakładów (stan na 1 czerwca 2014 r.), a w krajach słabiej rozwiniętych do 24,2% [KE, 2014, s. 259–261]. To nieco więcej niż w Umowie Partnerstwa, ale nadal około 3–4-krotnie mniej niż poprzednio na infrastrukturę w ogóle. Dla wielu zaostrenie podejścia Komisji było nieoczekiwane [Kozak, 2014b].

Ad 3). Przeciągające się prace przygotowawcze nad strategią ZIT w dużym stopniu wynikały z generalnej niechęci zarządzających i beneficjentów wobec ograniczeń swobody przez nowe rozporządzenia (2014–2020) w porównaniu z okresem 2007–2013. Tak wynikało z rozmów z negocjatorami polskimi ZIT w Brukseli. W pewnym stopniu z opóźnień prac przygotowawczych po stronie unijnej i polskiej (np. wbrew Umowie Partnerstwa domaganie się wzmocnienia prawnej pozycji związków ZIT).

FINANSE ZIT W POLSCE

Wielkość finansów ZIT miała duży wpływ na poziom zainteresowania ze strony jednostek administracji terytorialnej oraz stopień i tempo ich dostosowania do wymogów UE. Zasady realizacji ZIT w Polsce zostały ostatecznie określone w Umowie Partnerstwa [MIR, 2014] i nowej Umowie Partnerstwa [MR, 2015]. W ośrodkach subregionalnych obszar funkcjonalny miał zostać wyznaczony przez zainteresowane administracje [UP, 2014, s. 214], a ich działania finansowane z RPO³. W sumie jednak kwoty przedstawione w tabeli 1 wyznaczały granice wydatków w 2014 r. Debata nad wielkością kwot dla ZIT była jednym z głównych powodów opóźnień w pracach nad strategiami ZIT.

Dodatkowe (i znaczne) źródła wsparcia ZIT obok regionalnych programów operacyjnych to programy operacyjne Infrastruktura i Środowisko, Polska Wschodnia i Pomoc Techniczna. Tylko w niewielkim stopniu powiodła się próba włączenia działań z innych funduszy, polityk i programów (w niektórych tylko województwach wsparcie PROW i tylko w zakresie RLKS) [zob. nowa Umowa Partnerstwa, 2015, s. 210 i n.].

W kolejnym podejściu negocjacyjnym na ZIT w ramach krajowych programów operacyjnych (KPO) zaplanowano 2,2 mld euro, a z RPO przeznaczono wstępnie 2562,4 mln euro z EFRR, 468,2 mln euro z EFS oraz 565,2 mln euro ze środków własnych; łącznie z RPO około 3,7 mld euro [MIR, 2015a, s. 24]. Wzrosły też nakłady KPO (Infrastruktura i Środowisko – 1900 mln euro, Polska

³ Ostatecznie zaplanowano około dziesięć obszarów subregionalnych.

Wschodnia – 440,1 mln euro oraz Pomoc Techniczna – 21,3 mln euro) plus środki własne (448 mln euro). Dodawszy te kwoty do środków własnych i zaplanowanych w ramach RPO, otrzymamy w sumie kwotę 6308,2 mln euro [MIR, 2015a, s. 24; 2015b]. Nie ma żadnego dowodu, iż środki te w 2016 r. wzrosły.

Tabela 1. Alokacja środków UE na „województkie” ZIT ze środków RPO

Województwo	Łącznie ZIT wojewódzkie [mln euro]	Z tego EFRR	Z tego EFS
Dolnośląskie	173,0	155,9	17,1
Kujawsko-pomorskie	153,8	135,7	18,1
Lubelskie	105,4	93,3	12,1
Lubuskie	66,6	58,9	7,7
Łódzkie	203,5	180,2	23,3
Małopolskie	229,9	201,5	28,4
Opolskie	46,0	40,9	5,1
Podkarpackie	70,8	62,8	8,0
Podlaskie	75,8	67,2	8,6
Pomorskie	215,8	189,4	26,4
Śląskie	484,0	421,7	36,8
Świętokrzyskie	62,3	56,5	5,8
Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	3,1
Wielkopolskie	178,6	158,4	20,2
Zachodniopomorskie	109,1	97,9	11,2
RAZEM 15 województw	2220,0	1971,2	248,8
Mazowieckie	164,8	141,1	23,7
RAZEM 16 województw	2384,8	2112,3	272,6

* reszta to środki EFS

Źródło: na podstawie: [nowa, zmodyfikowana Umowa Partnerstwa, 2014, s. 216].

Podział środków na wojewódzkie obszary funkcjonalne wydaje się związany głównie z ich wielkością. Stosunkowo najmniej środków europejskich przewidziano w obszarze funkcjonalnym gorzowskim (49,3 mln euro), zielonogórskim (58,4 mln euro), olsztyńskim (58,6 mln euro) oraz opolskim (71,4 mln euro). Najwięcej środków przeznaczono w katowickim (793 mln euro), wrocławskim (308,8 mln euro), gdańskim (259,2 mln euro) oraz poznańskim (196,6 mln euro) (tabela 1). W jedynym polskim województwie o statusie regionu tymczasowego, na mazowiecki ZIT, przeznaczono 165,8 mln euro [MIR, 2015a, s. 29]. Innymi słowy, kwoty przewidziane w Umowie Partnerstwa zostały niezmiennie także w nowej Umowie Partnerstwa, co naturalnie nie oznacza, że nie może nastąpić wzrost kwot na ZIT. Nie należy się jednak spodziewać znaczących zmian.

FORMA PRAWNA ZWIĄZKU ZIT

Umowa Partnerstwa przewidywała daleko idące zróżnicowanie form prawnych, zarówno tzw. silne (powołanie nowego wspólnego podmiotu), jak i słabe (porozumienie międzygminne) [UP, 2014, s. 214]. Po znacznym oporze związków powołujących się na postanowienia Umowy Partnerstwa ostatecznie forma prawna porozumienia (reprezentowanego przez władze gminy rdzeniowej) została dopuszczona.

WOJEWÓDZKIE STRATEGIE ZWIĄZKÓW ZIT W OBSZARACH FUNKCJONALNYCH – PROCES POWSTAWANIA

Faza pierwsza prac przygotowawczych obejmowała okres transferu na grunt polski zasad i niezbędnych dokumentów UE. Trwała od początku 2013 do wiosny 2014 r.

Faza druga, obejmująca okres przygotowania pierwszych wersji i ich przedyskutowania z zespołem występującym w imieniu eksperckim i MIR, zakończyła się w połowie 2014 r. po serii spotkań, ocen, dyskusji w sprawie strategii (czasem z udziałem przedstawicieli JASPERS). W pracach tych (i późniejszych, do listopada 2014 r.) uczestniczył ekspert wspomagający zespół MIR.

Faza trzecia, rozpoczynająca się u schyłku sierpnia 2014 r., polegała na wzmożonej pracy regionów. To w tej fazie nastąpiła widoczna zmiana świadcząca o rosnącym zrozumieniu dla celów i zasad ZIT. Przeciągnęła się na I połowę 2015 r.

Słabości strategii to początkowy indywidualizm, ograniczoność wiedzy oraz skłonność do zastępstwa celów (zastępowania celów złożonych, trudnych i czasochłonnych przez łatwiejsze i prostsze w wykonaniu) [Kozak, 2014a, s. 153].

Istotną rolę w przygotowaniu strategii odegrały służby MIR korzystające z materiałów przedstawionych przez eksperta i zespół JASPERS. Niestety nie wdrożono stosownej metodyki diagnoz, w tym zwłaszcza nie określono wizji programu (strategii) odpowiadającej na pytanie, gdzie na ścieżce rozwoju mieści się dany region po realizacji programu operacyjnego [Gorzelać, Kozak, 2012].

PODSUMOWANIE

Zamiast modelu tradycyjnego, wobec zagrożenia dryfem rozwojowym (Boni, 2009), program ZIT musiał objąć zmianę hybrydowego systemu instytucjonalnego (złożonego w części z cech sprzed 1990 r.). Co więcej, ze względu na słabości wykryte w okresie 2007–2013 ZIT miały objąć zmianę całościową, nie tylko gospodarczo-organizacyjną, ale też kulturową, np. zmianę relacji między funkcjonalnie powiązаныmi jednostkami samorządu terytorialnego. Podporządkowane tym celom prace przygotowawcze do realizacji zostały zakończone. ZIT są silnie oparte na nowym paradygmacie, co może poprawić współpracę i wspólne efekty.

Edukacja i przekonywanie to jedyna droga do zmiany społecznej. Bez tego grozi ZIT przywrócenie orientacji na wydawanie środków. Realność groźby wynika z przyzwyczajenia do zastępstwa celów (cele trudne zastępowano celami łatwymi, np. remonty zamiast rewitalizacji itp.). Nie udało się zintegrować funduszy w dużej skali, bowiem fundusze inne niż spójności nie odgrywają w nich większej roli. Tymczasem to wielka szkoda, ponieważ mimo dynamicznego rozwoju Polski (PKB *per capita* 2004–2014 o 19 p.p.), są kraje rozwijające się szybciej (Litwa – 25% p.p. w okresie 2004–2014) [Eurostat]. Nadto stale jesteśmy w grupie pięciu–sześciu najmniej innowacyjnych i najbiedniejszych państw [EU, 2015; Eurostat]. Niewielka poprawa innowacyjności w ostatnich 2–3 latach wiązała się ze wzrostem wydatków publicznych administracji i szkół wyższych (w dużym stopniu na infrastrukturę techniczną), nie zaś w przedsiębiorstwach. Nic dziwnego, że zmiany techniczne zachodzą szybciej niż dostosowania świadomościowe. W efekcie (także w przypadku ZIT) mamy do czynienia z wieloma konfliktami między Unią i MR a związkami ZIT (i pojedynczymi samorządami) co do celów strategicznych rozwoju, sensu współpracy jednostek terytorialnych, czynników sprawczych rozwoju (zatem i stosowanych narzędzi), także interpretacji celów rozwojowych (np. tylko kultura wysoka zamiast kultury bardziej ogólnej). Działania ZIT to pierwsza poważna próba przełamania tych słabości stojących na przeszkodzie dalszemu wdrażaniu polityki spójności i poszerzeniu korzyści płynących z jej realizacji (w zgodzie z nowym paradygmatem rozwoju). Zobaczymy wkrótce, czy udana.

Brak efektów 2014–2020 powoduje, że zbyt wcześnie dziś oceniać, czy ZIT to pozorna, czy prawdziwa innowacja. Coraz więcej jednak wskazuje (wydawanie środków za wszelką cenę, czyli utrata orientacji na rezultaty) na to, że zmierza ona ku pozorności. Ponadto bardzo często utożsamia się innowację z inwestycją infrastrukturalną, a przecież nie chodzi o budowę nowych budynków w ramach nowego paradygmatu, lecz raczej inwestycje w ludzi. Bo to ludzie, nie budynki, są zdolni do wprowadzenia jakiegokolwiek zmiany, też o charakterze innowacji. I to przekonanie wynika wprost z nowego paradygmatu eksponującego tzw. czynniki „miękkie”. W końcu wśród dziesięciu uznawanych za najbogatszych ludzi świata nie ma żadnego producenta, tylko reprezentanci sfery usługowej (i jeden handlowiec, czyli też usługodawca).

BIBLIOGRAFIA

- Bachtler J., Mendez C., Wislade F., 2013, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, ASHGATE, UK and USA, <https://doi.org/10.4324/9781315580630>.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, April.

- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, KPRM, Warszawa.
- Boni M. (red.), 2013, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, MAC, Warszawa.
- Churski P., (red.), 2014, *The Social and Economic Growth vs. the Emergence of Economic Growth and Stagnation Areas*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2013, *Diagnoza społeczna 2013*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- De Dominicis L., 2014, *Inequality and Growth in European Regions: Towards a Place-based approach*, „Spatial Economic Analysis”, nom 2, <https://doi.org/10.1080/17421772.2014.891157>.
- EC, 2014, *Integrated Territorial Investment* (factsheet), EC, Belgium.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, *Fertile soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, „Kyklos”, no. 1, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x>.
- EU, 2015, *Innovation Union Scoreboard 2015*, Belgium.
- Eurostat, *GDP per capita in PPS*, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1\(10.05.2016\)](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1(10.05.2016)).
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków.
- Gorzelak G. (red.), 2007, *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Scholar, Warszawa.
- Gorzelak G., Kozak M.W., 2012, *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju [w:] Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, MRR, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Scholar, Warszawa.
- Hübner D., 2009, *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*, EC, Brussels.
- Jarosz M. (red.), 2012, *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Jarosz M. (red.), 2013, *Polskie bieguny. Społeczeństwo w czasach kryzysu*, ISP i Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Jarosz M. (red.), 2014, *Polska europejska czy narodowa?*, ISP PAN i Oficyna Naukowa, Warszawa.
- KE, 2000, *Strategia Lizbońska*, Bruksela.
- KE, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela.
- KE, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach, 6 raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela.
- Kozak M.W., 2014a, *Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju [w:] Polska europejska czy narodowa?*, red. M. Jarosz, ISP PAN i Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Kozak M.W., 2014b, *raport z realizacji projektu „Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce w 2014 roku: doświadczenia i wnioski”* zleconego przez MIR w ramach szerszego projektu „Badanie zgodności 17 projektów strategii Zintegrowanych Inwe-

- stycji Terytorialnych (ZIT) dla miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie z Umową Partnerstwa oraz Zasadami realizacji ZIT w Polsce”, przygotowany dla MIR, Warszawa.
- MIR, 2014, EFSI (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne), *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa.
- MIR, 2015a, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, Warszawa (broшуra).
- MIR, 2015b, *Ankieta zbiorcza-2*, plik Excel.xlsx, materiał roboczy udostępniony w kwietniu 2015 r. przez MIR (w posiadaniu autora).
- MIR, *Mapa Dotacji*, <http://www.mapadotacji.gov.pl> (2.11.2014).
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyd. WSiZ, Rzeszów.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, Routledge, London–New York.
- MRR, 2013a, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich – ekspertyza* przygotowana przez prof. P. Śleszyńskiego, w lutym 2013 r., Warszawa.
- MRR, 2013b, *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Przebieg realizacji w 2012 r.*, Warszawa.
- MRR, 2013c, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Warszawa.
- Olbrycht J., Grosse G.T., Kozak M., Kuźnik F., Palmén L., Sapała M., Woźniak J., 2013, *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*, „Wokół Nas”, Gliwice.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, *Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on the Future of Cohesion Policy*, EC, Brussels.
- Sapir A., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, EC, Brussels.
- UP (Umowa Partnerstwa), 2014, MIR, Warszawa, <http://www.parp.gov.pl/files/74/691/20598.pdf> (20.01.2017) i nieco „nowa” Umowa Partnerstwa, 2016, MR, zmodyfikowana w grudniu 2015 r. i opublikowana w styczniu 2016 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_partnerstwa_zmieniona_012016-3.pdf (20.01.2017).
- Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E., 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej [w:] Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki*, red. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta, Wolters Kluwer, Warszawa.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza przyczyn wdrożenia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w kontekście reform UE oraz analiza procesu tworzenia ZIT i zagrożeń, jakie wynikać mogą dla tego eksperymentalnego podejścia. Podstawowa teza głosi, że koncepcja ZIT powoduje dodatkowe konflikty między zarządzającymi a beneficjentami przywykłymi z dawna, że działania faktycznie

realizowane odbiegają od celów polityki. Hipoteza uzupełniająca zaś głosi, iż istnieją istotne czynniki potencjalnie sprzyjające ograniczeniu radykalnej reformy i przywróceniu *status quo* („oswojenia” wymagań). Główne metody (studia literaturowe oraz udział w pracach przygotowawczych w roli eksperta Ministerstwa) determinują strukturę źródeł (dokumenty i literatura przedmiotu). Artykuł kończy się wnioskami. Wskutek opóźnienia implementacji, podobnie jak w polityce spójności ogółem, ZIT po długim okresie przygotowawczym teraz dopiero wchodzi w okres realizacyjny, ale na razie nie ma sfinansowanych projektów i ich rezultatów pozwalających ocenić choćby wstępnie ich efekty. Dlatego wnioski są ograniczone do okresu przygotowawczego, głównie do okresu opracowania strategii i zawiązania odpowiedniego związku organizacyjnego odpowiedzialnego za zarządzanie. Główne słabości (wysoka skłonność do indywidualizmu, ograniczoność wiedzy i doświadczenia oraz skłonność do stosowania Mertonowskiego zastępstwa celów trudnych przez prostsze) mają w procesie przygotowawczym znaczenie malejące. Procedura ZIT okazała się zatem od początku efektywna. Potrzebne jest jednak dalsze edukowanie społeczeństwa i przestrzeganie zadań. Inaczej bowiem grozi powrót wyuczonych zachowań z poprzednich okresów, w tym wydawanie środków finansowych zamiast osiągnięcia celów. To poważna groźba, ponieważ Polska mimo dynamicznego wzrostu nadal należy do grona pięciu–sześciu najmniej innowacyjnych i najmniej rozwiniętych państw UE. Tymczasem obserwuje się presję na wydawanie środków europejskich, czemu sprzyja też nacisk na budowę infrastruktury. Jak dotąd tylko to sugeruje, że ZIT są zagrożone pozorną innowacyjnością.

Słowa kluczowe: Polska, ZIT, czynniki planowania, proces rozwoju, potencjalne zagrożenia wdrażania

Integrated Territorial Investments: real or ostensible innovation?

Summary

Main objectives of this article is the analysis of reasons of application of the ITI in the context of the EU reforms and analysis of the creation process and threats that this experimental approach may encounter. Main thesis says that ITI concept may cause conflicts between managerial staff and beneficiaries. Additional thesis suggests that there exist important factors potentially fostering limitation of the radical reforms and thus restitution of the *status quo* (“domestication” of the policy). Main methods (desk research and involvement in preparatory works as Ministry expert) determine the structure of sources used, that is documents and literature. After discussion of preparatory period, article ends with conclusions. Due to delayed implementation, ITI after long preparatory period only now enter implementation, but lack of finished projects makes it impossible to assess initial results. That is why conclusions are limited to preparatory period, mainly to strategy development and establishment of proper body in charge of management. Main weaknesses met (high propensity to individual approach and Merton’s goal substitution, limited knowledge and experience) turned out to get reduced during the preparatory process. ITI procedure turned out to be effective from the very beginning. However, there is a need to further society education and strict realization of required tasks. Otherwise we will see a return of behaviour learned during the 2004–2013 period, including financial resources expenditure instead of objective attainment. It is a threat, as dynamically developing Poland still belongs to 5–6 least innovative and developed countries. There is a growing pressure to spend European Money, what is supported by infrastructural investment.. Up to now this is the only proof that ITI is threatened by being ostensible.

Keywords: Poland, ITI, planning factors, development process, potential implementation threats

JEL: H8, R5, O2